YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

25.4.2022 VVTDno-2022-400

Lakivaliokunnalle

Asia: K 7/2022 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle

1. Aluksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää lakivaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuultavaksi kertomuksestaan eduskunnalle.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät on määritelty laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta. Valtuutettu:

- Puuttuu syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta
- Valvoo maasta poistamisen täytäntöönpanoa
- Nimeää suomalaiset valvojat Euroopan raja- ja merivartioviraston pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojareserviin
- Toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana
- Seuraa ja edistää ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista
- Toimii naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana, 1.1.2022 alkaen; tätä tehtävää ei ole käsitelty nyt annetussa kertomuksessa.

Tässä lausunnossa käsitellään eräitä eduskuntakertomuksen keskeisiä teemoja, erityisesti lakivaliokunnan tehtäväkentän osalta. Lausunnossa on myös huomioitu joitakin kertomuksen valmistumisen jälkeen edenneitä kokonaisuuksia.

Aluksi on syytä todeta, että edellisen eduskuntakertomuksen antamisen jälkeen on tapahtunut myönteistä kehitystä valtuutetun eri tehtäväalueilla. Keskustelu yhdenvertaisuudesta on laajentunut, vammaisten ihmisten oikeudet tunnistetaan yhä useammin ja antirasistisesta työstä on tullut näkyvä osa monen organisaation toimintaa. Valtuutettu on voinut edistää sovintoa monissa asumiseen ja yksityisiin palveluihin liittyvissä syrjintäasioissa. Ihmiskauppailmiö tunnistetaan paremmin, ja ulkomaalaislain muutoksilla on voitu parantaa työelämässä ihmiskaupan tai kiskonnantapaisen työsyrjinnän uhrien asemaa. Myös oikeuskäytännössä on ollut merkittäviä ratkaisuja, mm. korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 189:2021, jossa KHO linjasi yhdenvertaisuuslain 15 § mukaista kohtuullisen mukautuksen arviointiprosessia.

Toisaalta kaikkiin tehtäväalueisiin liittyy edelleen huomattavia ongelmia, ja tarvitaan määrätietoisia toimia niin lainsäädännön ja valvontarakenteiden uudistamiseksi, kuin vaikutusten arvioinnin, pitkäjänteisen tiedonkeruun, toimijoiden yhteistyön, resurssoinnin ja toimijoiden osaamisen kehittämiseksi. Keskeiset eduskuntakertomuksen suositukset eduskunnalle on koottu oheiseen liitteeseen (liite).

2. Yhdenvertaisuuden toteutuminen Suomessa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun keskeisenä tehtävänä edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Tämä valvontatehtävä on jatkuvasti kasvanut yhdenvertaisuuslain voimassa olon aikana. Kun hallituksen esityksessä vuodelta 2014 arvioitiin, että yhteydenottomäärät valtuutetulle uusien syrjintäperusteiden myötä kaksinkertaistuisivat, ne ovat nyt viisinkertaistuneet. Vuonna 2021 syrjintäyhteydenottoja tuli 1584, ja kasvua vuodesta 2020 oli 35 % - tämä siitä huolimatta, että pandemiatoimenpiteistä aiheutuvat yhteydenotot ajoittuivat vahvasti jo vuodelle 2020.

Trendit yhteydenotoissa ovat kuitenkin pysyneet samoina: alkuperä ja vammaisuus ovat vuodesta toiseen selkeästi keskeisimmät syrjintäperusteet, ja elämänalueista korostuvat koulutus, yksityiset palvelut, työelämä ja sosiaali- ja terveydenhuolto. Eduskuntakertomuksessa on tuotu esiin esimerkkejä niistä syrjintätilanteista, joista valtuutettuun ollaan yhteydessä. Esimerkiksi kohtuullisten mukautusten epääminen erikoissairaanhoidossa tai koulukuljetuksissa, syrjintä asunnonvuokrauksessa vuokralaisen seksuaalisen suuntautumisen takia, etninen profilointi turvallisuusviranomaisten toiminnassa, ja rasistinen häirintä oppilaitoksissa ovat nousseet esille valtuutetun valvontatyössä. Syrjintäyhteydenotot ja myös monet tutkimukset ja selvitykset osoittavat, että suomalaisessa yhteiskunnassa on edelleen rakenteellista syrjintää, johon on puututtava määrätietoisesti.

Työelämän merkitys on erittäin suuri jokaisen ihmisen elämässä. Työelämän syrjivät rakenteet sulkevat monen vähemmistöryhmiin kuuluvan ihmisen kokonaisvaltaisella tavalla elämänalueelta, joka mahdollistaa toimeentulon, antaa tärkeän sosiaalisen yhteisön, ja luo merkitystä ja osallisuuden kokemuksia. Niin romanit, afrikkalaistaustaiset kuin vammaiset henkilöt kertovat tutkimuksesta ja selvityksestä toiseen vaikeuksistaan saada TET-, harjoittelu- tai työpaikka. Kampanjoista ja koulutuksista huolimatta epäkohtia ilmenee jatkuvasti, ja myös korkeasti koulutetut maahan muuttaneet tai etniseen vähemmistöön kuuluvat joutuvat huomattavan usein etsiytymään koulutustaan vastaamattomaan työhön. Silti vain harvoin esimerkiksi rekrytointisyrjinnästä on määrätty seuraamuksia työantajalle. Esimerkiksi oikeusministeriön hankkimassa VNTEAS-selvityksessä yhdenvertaisuuslain toimivuudesta todettiin, että oikeudessa oli tuomittu hyvitystä uuden yhdenvertaisuuslain voimassaoloaikana vain kolme kertaa työelämän syrjinnästä. Valtuutettu pitää siksi erittäin tärkeänä, että työelämän syrjintään voidaan puuttua valvontarakenteita uudistamalla ja uhrien oikeussuojaa parantamalla.

Yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjivien rakenteiden purkaminen edellyttävät pitkäjänteistä, tietopohjaista työtä. Yhdenvertaisuuslaissa säädetään viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja työnantajan velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta, sekä laatia yhdenvertaisuussuunnitelma (työnantajien osalta suunnitteluvelvoite koskee yli 30 työntekijän työpaikkoja). Eduskuntakertomuksessa esitetään suosituksia muun muassa yhdenvertaisuussuunnittelun ja yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnista julkisen hallinnon ja lainsäädännön kehittämisessä. Valtuutettu pitää muun muassa tärkeänä, että oikeusministeriö on uudistamassa lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Ohje on parhaillaan lausuttavana, ja valtuutettu totesi omassa lausunnossaan, että luonnoksessa on nyt täsmennetty ja laajennettu myös yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia koskevia ohjeita.

Myös syrjintää ja rasismia koskevan tiedon keruulle on luotava rakenteet ja turvattava resurssit pitkäjänteisesti. Tätä työtä on hahmoteltu ensimmäisessä hallituksen rasismin vastaisessa toimintaohjelmassa, ja myös perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan sisältyvät perus- ja ihmisoikeusindikaattorit luovat pohjaa pitkäjänteiselle seurannalle.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi, läpinäkyvyys, sekä valvonta, ovat välttämättömiä kaikissa digitalisaatio- ja tekoälyhankkeissa. Näistä tulee säätää lailla, ja valvonnan resurssit on varmistettava. Digitalisaatio voi avata mahdollisuuksia ja tehostaa palveluja, mutta ratkaisut on toteutettava varmistamalla saavutettavuus ja turvaamalla vaihtoehdot digitaalisille palveluille. Oikeusministeriön hallinnonalalla on tärkeä tehtävä varmistaa muun muassa automatisoidun päätöksenteon yhteydessä yhdenvertaisuuden toteutuminen.

3. Syrjinnän uhrin pääsyä oikeuksiinsa on vahvistettava

Valtuutetun kertomuksessa vuonna 2018 sekä kertomuksen eduskuntakäsittelyssä nostettiin esiin muutostarpeita yhdenvertaisuuslaissa. Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti on käynnissä lain osittaisuudistus, ja luonnos hallituksen esitykseksi on parhaillaan lausunnolla. Yhdenvertaisuuslain lähtökohtana on, että syrjinnän uhrilla tulee olla matalalla kynnyksellä mahdollisuus päästä oikeuksiinsa ja myös saada hyvitystä kokemastaan syrjinnästä. Samoin syrjinnän kiellon loukkaamisesta tulee tekijälle määrätä oikeasuhtaiset seuraamukset. Lakiin sisältyy nyt säännökset todistustaakan jaosta, jossa syrjivän tahon tulee osoittaa, että ei ole tapahtunut syrjintää, jos syrjinnän uhri esittää syrjintään viittaavia seikkoja. Lisäksi lain mukaan uhrilla on oikeus hyvitykseen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteuttaa tänään osittain matalan kynnyksen oikeussuojan vaatimusta. Hyvitystä tulee kuitenkin hakea kanteella käräjäoikeudessa.

Eduskuntakertomukseen on sisällytetty valtuutetun keskeisiksi katsomat muutostarpeet, jotka pitkälti sisältyvät luonnokseen hallituksen esitykseksi:

1. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi säätää yhdenvertaisuuslain mukainen mahdollisuus myöntää hyvitystä.

2. Nimetyn uhrin vaatimus on poistettava edellytyksenä häirintäasian viemiseksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, ja lautakuntaan tulisi voida viedä myös ryhmään kohdistuva häirintä ilman nimettyä uhria.

3. Kohtuullisten mukautusten määritelmä tulee päivittää vastaamaan vammaisyleissopimuksen sisältöä ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä.

4. Tulisi säätää yhdenvertaisuussuunnitteluvelvoite varhaiskasvatukseen sekä koulutuksen järjestäjälle velvoite puuttua häirintään.

Tämän lisäksi valtuutettu pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuuslakiin sisällytetään YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisesti velvoite ennakoivaan suunnitteluun ja esteettömyyden edistämiseen. Tämä periaate on vahvistettu myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan oikeuskäytännössä ja tuomioistuimissa. Asia voitaisiin kirjata muuttamalla yhdenvertaisuuslain 8 § 2 momenttia (muutosehdotus lihavoitu ja kursiivoitu):

Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen, ***saavutettavuuden tai esteettömyyden laiminlyönti*** sekä ohje tai käsky syrjiä.

Näin vammaiset henkilöt ja myös palvelujen tarjoajat olisivat paremmin tietoisia oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Työelämän syrjintään puuttumista on tehostettava

Työelämän syrjintä on edelleen laaja, rakenteellisen syrjinnän ongelma, jossa kuitenkin syrjinnän uhrin oikeussuojakeinot ovat käytännössä heikommat kuin muilla elämänalueilla.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kanta on, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta tulee laajentaa työelämän syrjintäasioiden käsittelyyn. Tällä hetkellä työsuojelun valvontalain asettama varsin korkea kynnys työsuojeluviranomaisen sitovalle hallintopäätökselle aiheuttaa, että syrjinnän uhrin ainoa oikeussuojakeino yhdenvertaisuuslain nojalla on käytännössä hyvityskanteen ajaminen käräjäoikeudessa. Prosessi on vaativa, ja siihen sisältyy huomattava kuluriski uhrille. Tältä osin uhrit ovat syrjintäperusteen osalta erilaisessa asemassa: sukupuolen vuoksi syrjityt voivat viedä asiansa tasa-arvovaltuutetun käsittelyyn ja saada valtuutetulta perustellun kannanoton, ja/tai viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, jossa käsittely on kevyempää kuin käräjäoikeudessa, ja osapuolille maksutonta.

Valvontaviranomaisten painotukset ovat erilaisia: työsuojeluviranomaisen toimivallassa painottuu työnantajan toimenpiteiden valvonta, kun vuorostaan yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallassa painottuu uhrin oikeussuoja. Työsuojeluviranomaisen sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan rinnakkaiset toimivallat täydentäisivät toisiaan.

EU:n komissio valmistelee parhaillaan direktiiviehdotusta yhdenvertaisuuselinten toimivallasta syrjinnän vastaisten direktiivien valvonnassa, ja ehdotukseen tulee sisältymään yhdenvertaisuuselinten toimivalta kaikilla elämänalueilla, ml. työelämä.

4. Ihmiskaupan torjunnassa on tehostettava rikosprosessia

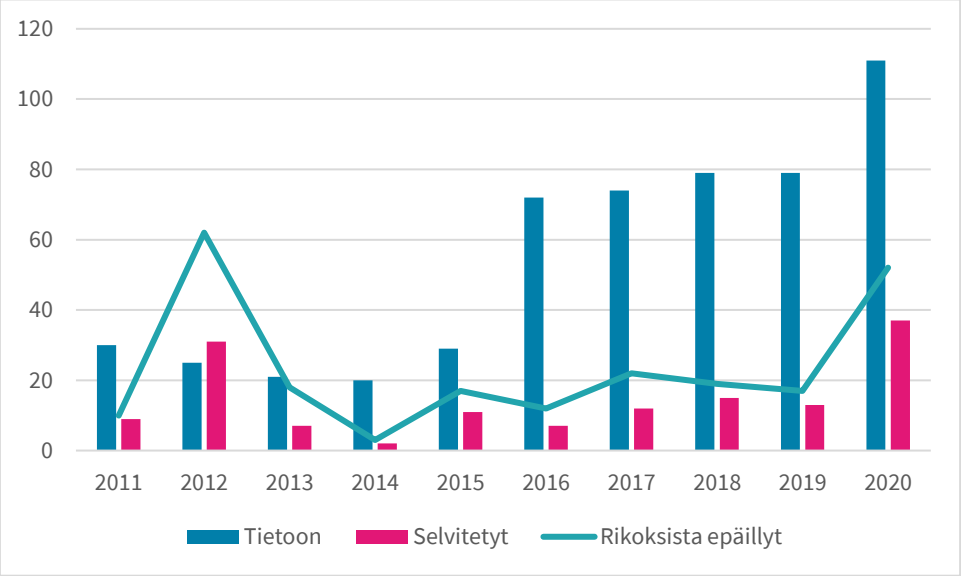
Ihmiskaupan vastaista työtä ovat vieneet viime vuosina eteenpäin mm. aiheen nostaminen hallitusohjelmaan, koordinaatio sekä asiaa koskeva toimintaohjelma. Ihmiskaupan vastaista työtä hyödyttävät muut hyväksikäytön torjumiseksi tehtävät toimenpiteet. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat pyrkineet puuttumaan eri toimenpitein ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön.

Samalla rikosvastuun toteutumista tulee tehostaa. Ihmiskauppaa koskevat tutkinnat on annettava mahdollisuuksien mukaan tähän tehtävään perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Poliisia on edelleen koulutettava ihmiskaupan tunnistamiseksi jo tutkinnan alkuvaiheessa. Ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän resurssit on vakinaistettava. Ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä koskevien rikosprosessien tulee toimia kaikissa vaiheissa. Eduskuntakertomuksessa on käyty läpi ihmiskaupparikoksiin liittyviä tilastoja, ja päätelmänä on, että edelleen vain hyvin harva esitutkintaviranomaisten tutkima ihmiskaupparikos johtaa syytteeseen ja tuomioon.

Ihmiskaupparikosten eteneminen rikosprosessissa

Suurin osa ihmiskaupasta ja siihen liittyvästä hyväksikäytöstä jää piiloon. Viranomaisten tietoon tullut ihmiskaupparikollisuus edustaa vain pientä osaa tapahtuneista rikoksista. Vuosina 2011–2015 esitutkintaviranomaisten tietoon tuli keskimäärin vain 25 ihmiskaupparikosta vuodessa. Rikosten lukumäärissä on kuitenkin tapahtunut viimeisen viiden vuoden aikana kasvua. Vuosina 2016–2020 esitutkintaviranomaisten tietoon tuli keskimäärin hieman yli 80 ihmiskaupparikosta vuodessa. Suurin osa ihmiskaupparikoksista on koskenut perustunnusmerkistön mukaista ihmiskaupparikosta. Vuosina 2011–2020 noin kymmenessä prosentissa tapauksista oli kyse törkeästä ihmiskaupparikoksesta. Vuonna 2020 poliisin tietoon tuli yhteensä 111 ihmiskaupparikosta, joista 98 oli perustunnusmerkistön mukaisia ja 13 törkeitä.

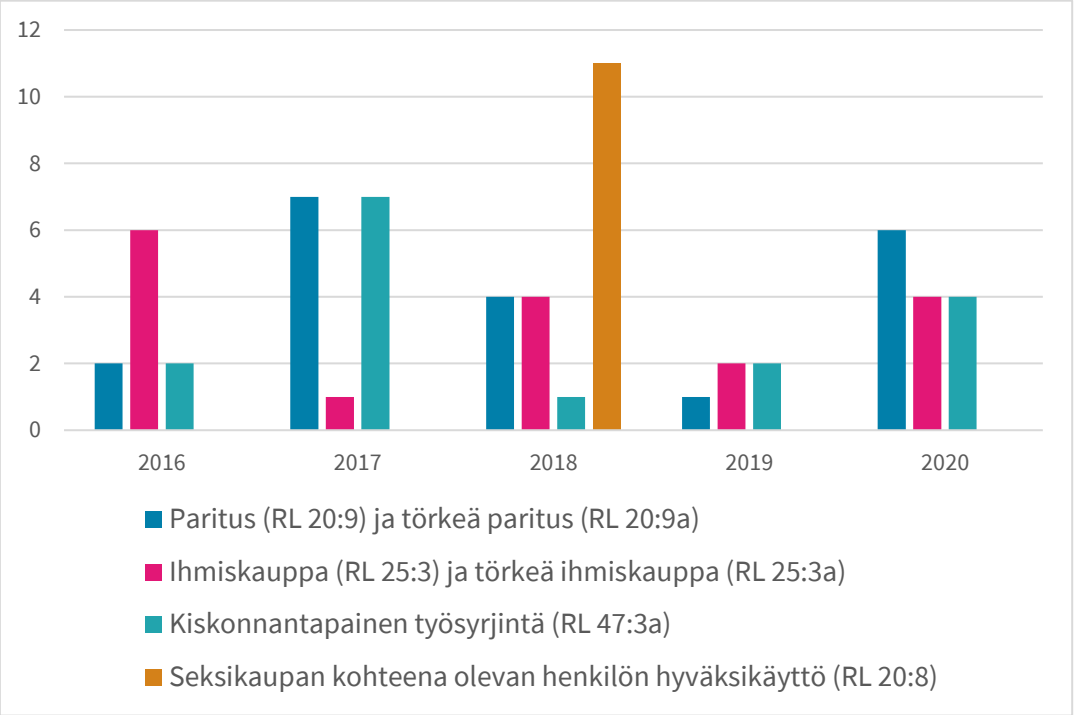
Esitutkintaviranomaiset eivät pysty selvittämään kaikkia ihmiskaupparikoksia. Kuviosta 1 ilmenee tietoon tulleiden rikosten ja selvitettyjen rikosten selkeä ero. Vuosina 2011–2015 noin puolet rikosepäilyistä selvitettiin. Viimeisen viiden vuoden aikana selvitysprosentti on laskenut, ja oli enää noin 20 prosenttia. Ihmiskaupparikosepäilyt ovat laajoja ja niiden rikostutkinta voi olla pitkäkestoista. Tästä syystä on mahdollista, että osa vuosina 2016–2020 tilastoiduista rikoksista tullaan selvittämään tulevina vuosina. Osa ilmoituksista koskee kokonaan ulkomailla tapahtuneita rikoksia, joista ei ole riittävästi tietoa niiden selvittämiseksi tai tutkinnan siirtämiseksi esimerkiksi toiseen EU-maahan.



Kuvio 1. Ihmiskaupparikoksissa (RL 25:3-3a) esitutkintaviranomaisten tietoon tulleet ja selvittämät rikokset sekä rikoksesta epäillyt henkilöt vuosina 2011–2020 (N) Lähde: Laskettu Tilastokeskuksen luvuista

Poliisi ilmoitti säännönmukaisesti selvittämänsä ihmiskaupparikokset syyttäjälle. Syyttäjälle ilmoitettujen ihmiskaupparikosten lukumäärä on siten sama kuin selvitettyjen rikosten määrä. Syyttäjien tekemästä syyteharkinnasta ei enää julkaista vuosittain tilastotietoa, mutta tilastoja on esimerkiksi ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman liitteenä. Näiden tilastojen mukaan syyttäjät tekevät käsittelemistään ihmiskaupparikoksista huomattavan määrän esitutkinnan rajoittamista koskevia päätöksiä.

Pieni osa esitutkintaviranomaisten tietoon tulleista ihmiskaupparikoksista on johtanut käräjäoikeudessa syytteen nostamiseen. Käräjäoikeuksissa käsiteltyjen ihmiskaupparikosten lukumäärä on pysytellyt hyvin vähäisenä. Vuosina 2016–2020 nostettiin päärikoksena keskimäärin vain viisi syytettä ihmiskaupparikoksista (RL 25:3-3a). Rangaistukseen tuomittuja oli keskimäärin vain kolme vuodessa.



Kuvio 2. Käräjäoikeudessa tuomitut (syyksi lukevat tuomiot) rikoksittain vuosina 2016-2020 (N)

(Lähde: Laskettu Tilastokeskuksen luvuista)

Rikosvastuun toteutuminen edellyttää koko viranomaisketjun toimivuutta

Ihmiskauppa on taloudellisesti kannattava rikos, josta hyötyy järjestäytynyt rikollisuus. Euroopan komission kolmannessa raportissa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta ihmiskaupan on kuvattu tuovan valtavaa hyötyä rikollisille aiheuttaen samalla suuret kustannukset yhteiskunnalle. Ihmiskauppaan syyllistyneistä henkilöistä vain pieni osa jää kiinni ja kantaa rikosoikeudellisen vastuun tekemistään rikoksista. Rikosvastuun parempi toteutuminen on nostettu esiin viime vuosina Suomen, EU:n sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) ihmiskaupan vastaisessa työssä. Esimerkiksi Etyjin tavoitteena on saada jäsenvaltiot moninkertaistamaan ihmiskaupasta nostettujen syytteiden määrä.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen antoi merkittävän ratkaisun joulukuussa 2021 koskien poliisin ja syyttäjien menettelyä sekä ihmiskaupan tutkintaa (OKV/1233/70/2021). Apulaisoikeuskansleri oli käynyt läpi 50 poliisin esitutkintaa. Pisimmillään tutkinta oli kestänyt yli neljä vuotta. Ratkaisussa poliisille annettiin 12 huomautusta lainvastaisesta esitutkinnan aiheettomasta viipymisestä ja 15 asiassa kiinnitettiin huomiota esitutkinnan toimittamiseen liittyvään lainsäädäntöön ja menettelyihin esitutkinnassa. Ratkaisussa todettiin, että epäsuhta avun pariin

ohjattujen uhrien ja tuomioistuimiin päätyneiden ihmiskaupparikosten määrässä voi olla osoitus vakavasta rakenteellisesta ongelmasta ihmiskaupan rikosvastuun toteutumisessa.

Ratkaisussa tuli esiin rikostutkintojen ongelmia, joita myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on tuonut esiin vuosien varrella. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ongelma on vakava ja Poliisihallituksen tähänastiset toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä.

Suomen ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa on nostettu esiin esteitä rikosvastuun toteutumisessa. Esteet ovat pitkälti samoja, joita apulaisoikeuskanslerin edellä mainitussa ratkaisussa on tullut esiin. Rajat ylittävä rikollisuus vaikeuttaa päätekijöiden saamista vastuuseen. Paljastavaa toimintaa ei ole riittävästi. Ihmiskauppaa koskeva rangaistussäännös koetaan vaikeaksi soveltaa käytännössä ja tunnusmerkistö voi olla vaikeasti toteen näytettävissä. Ihmiskauppaa ei osata aina ottaa huomioon esitutkinnan alussa. Jos hyväksikäyttö tulee poliisin tietoon vasta esitutkinnan päätyttyä, näytön saaminen rikoksesta voi olla vaikeaa. Toimintaohjelmassa on pyritty parantamaan tilannetta kirjaamalla useita esitutkintaviranomaisten toimintaa koskevia toimenpiteitä, joilla pyritään tietojohtoisuuteen, ohjauksen ja resurssien vahvistamiseen sekä tilannekuvan muodostamiseen. Lisäksi huomioidaan esimerkiksi koulutustarpeet, sekä esitutkintayhteistyön kehittäminen niin syyttäjien kanssa kuin moniviranomaisyhteistyön muodossa.

Ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille on osoitettu useita konkreettisia toimenpiteitä. Oikeusministeriö selvittää mahdollisuutta esitutkintalain muutokseen, jonka mukaan ihmiskaupan mahdollisiin uhreihin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet olisi mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Tätä muutosta tukee apulaisoikeuskanslerin ratkaisu, jossa kävi ilmi poliisilaitosten lainvastaisia laiminlyöntejä ja käytäntöjä. Ihmiskaupan vastaista työtä ei kuitenkaan voi jättää siihen erikoistuneiden henkilöiden vastuulle. Muidenkin rikosnimikkeiden tutkinnassa voidaan tunnistaa hyväksikäyttöä ja silloin on osattava arvioida, voiko kyseessä olla ihmiskauppa.

Ihmiskaupparikokset ovat luonteeltaan varsin monimutkaisia, ja niihin liittyy erityisiä, rikoksentekijän ja uhrin välisiä riippuvuussuhteita. Näyttökysymykset ovat usein monimutkaisia, ja rikosten selvittäminen edellyttää, että ihmiskauppaan liittyviä erityispiirteitä sekä uhrin erityistä haavoittuvuutta tunnetaan ja osataan tunnistaa. Ihmiskaupalla on usein kytköksiä myös ulkomaalaisen oikeusasemaan: niin tekijä kuin uhri voivat olla ulkomaan kansalaisia, jolloin uhri saattaa olla myös oleskelunsa osalta riippuvainen rikoksentekijästä. Viimeaikaisissa ihmiskauppatuomioissa on yllättäen nostettu esiin maahanmuuttohallinnan näkökohtia näytön arvioinnissa, ja asetettu tästä näkökulmasta uhrin antamia tietoja kyseenalaisiksi. On tärkeää, että koulutuksella, erikoistumisella ja riittävällä resurssoinnilla varmistetaan oikeudenkäytön laatu ihmiskaupparikoksissa esitutkinnasta syytteen arviointiin ja tuomioistuinkäsittelyyn.

Rikosvastuun tehostamiseksi Helsingin poliisilaitoksella keskitettiin ihmiskaupparikosten tutkintaa talousrikosten torjuntaan vuonna 2020. Vuoden 2021 alussa aloitti vahvemmin resursoitu valtakunnallinen ihmiskaupparikosten tutkintaan erikoistunut ryhmä. Ryhmän tavoitteena on toimia tiiviissä yhteistyössä keskusrikospoliisin, poliisilaitosten nimettyjen ihmiskaupparikostorjunnan asiantuntijoiden sekä muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa. Poliisilaitosten vastuulla ovat edelleen paikallisten ihmiskaupparikosten paljastaminen ja tutkiminen, tutkintaryhmä puolestaan tutkii laajemmat, valtakunnalliset ihmiskaupparikokset. Tutkintaryhmä voi tukea poliisilaitoksia tutkinnoissa. Vastauksena poliisin tutkintaryhmälle Etelä-Suomen syyttäjäalueelle on perustettu ihmiskauppaan perehtyneiden erikoissyyttäjien ryhmä.

Tutkintaryhmä on ollut toiminnassa alle vuoden, joten ryhmän tuloksia ei voi vielä arvioida. Ihmiskaupan tunnusmerkistön soveltaminen on osoittautunut vuosien varrella haastavaksi, minkä vuoksi erikoistuminen on tarpeen. Ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän toiminta tulisi vakiinnuttaa, jotta osaamista ja toimintatapoja voidaan pitkäjänteisesti kehittää. Lisäksi hyväksikäyttöön liittyvien vakavien rikosten tutkinta tulee nähdä tutkintaryhmän lisäksi kaikkien poliisilaitosten työnä. Nämä rikokset tulee ottaa vakavasti ja tutkia asianmukaisesti, ja jokaisella poliisilaitoksella tulee olla osaamista esimerkiksi trauman vaikutuksesta uhriin sekä uhrin sensitiivisestä kuulemisesta. Vastaavasti myös syyttäjäviranomaisessa tulee olla mahdollisuus kohdentaa resursseja ja erityisosaamista ihmiskaupparikoksiin pysyvällä pohjalla.

Tällä hetkellä oikeusministeriön rikosprosessin tehostamista koskeva mietintö on lausunnolla. Mietintöön sisältyy ehdotus, että haavoittuvassa asemassa olevia koskevat tutkinnat ohjattaisiin erikoistuneille tutkinnanjohtajille ja tutkijoille (muutos ETL 4 :7a). Valtuutettu pitää tätä ehdotusta perusteltuna. Keväällä 2022 julkaistu Helsingin yliopiston tutkimus ihmiskaupasta ja sen lähirikoksista tuovat esiin monia ongelmia ihmiskaupan ja sen lähirikosten tutkinnassa, kuten tunnusmerkistön soveltamista koskevassa osaamisessa. Ehdotuksen tarve nousee sekä asianomistajien haavoittuvan aseman ja sen mahdollisesti edellyttämien erityistoimenpiteiden tarpeesta että prosessiosaamisen varmistamisesta.

Monimutkaiset, monipuolista osaamista ja uhrisensitiivistä otetta vaativat rikostyypit vaativat erikoistunutta osaamista. Mietinnössä on lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten osalta tuotu esiin, että on myös tutkijoiden etu, että tietynlaiset rikokset ohjautuvat perehtyneille tutkijoille (mietinnön s. 76). Samaa voi ajatella esimerkiksi vaikeiden ihmiskaupparikosten osalta – perehtynyt tutkija todennäköisemmin saa käsiteltyä asian sujuvammin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu yhtyy ihmiskaupan näkökulmasta perusteluihin, joita ehdotukselle on esitetty ihmiskaupan vastaisessa toimenpideohjelmassa (mietinnön s. 79).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa kiinnittää huomiota suojeluntarpeen arviointiin, joka ehdotuksessa nousee keskeiseksi kohdaksi. Suojeluntarpeen arviointi tulisi tehdä ennen asianomistajan kuulustelua. Käytännössä valtuutetun saamien tietojen mukaan suojeluntarpeen arviointia ei tehdä valtakunnallisesti tasalaatuisesti. Ehdotuksen toteuttamiseksi tulisi poliisille varmistaa riittävä koulutus suojeluntarpeen arvioinnin tekemiseen rikosuhridirektiivin ja lain tarkoittamalla tavalla.

Tämän muutoksen yhteydessä tulee vahvistaa sitä, että mietinnössä mainittujen rikosnimikkeiden (seksuaalinen väkivalta tai hyväksikäyttö sisältäen parituksen ja seksikaupan kohteen hyväksikäyttörikokset, läheisväkivalta, sukupuoleen perustuva väkivalta, viharikos, ihmiskauppa, järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät rikokset ja terrorismirikokset) kohdalla huomioidaan suojeluntarpeen arvioinnin tekeminen heti alkuvaiheessa. Ehdotuksessa on kuitenkin perusteltua, ettei suojeluntarpeen arvioinnin tekeminen rajoitu yksin rikosnimikkeisiin, sillä erityisen haavoittuvassa asemassa voi olla myös muiden rikosnimikkeiden uhreja. Prosessin kannalta on merkittävää, että poliisissa on laajasti osaamista ja valmiutta ryhtyä suojeluntarpeen arvioon. Laadukkaan suojeluntarpeen arvion tekemiseen tarvitaan kokemusta ja myös sensitiivistä otetta. Tämä ehdotus antaa mahdollisuuden kehittää suojeluntarpeen arvion tekemistä ja ohjata aiheeseen koulutusta.

Myös tämän ehdotuksen osalta on tärkeä varmistaa riittävät resurssit koko poliisien, syyttäjien ja tuomareiden osalta. Koulutukseen tulee panostaa. Lakiehdotukseen sisältyy siirtymäkausi ja koulutuksen tulee olla tältä osin tavoitteellista, jotta erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia koskevat esitutkinnat pystytään

kohtuullisen ajan kuluttua tosiasiassa keskittämään erikoistuneille tutkinnanjohtajille ja tutkijoille. Lakiehdotuksen kirjausta tutkintojen ohjaamisesta *mahdollisuuksien mukaan* ei saa tulkita laajentavasti, vaan keskittämisen tulisi olla pääasiallinen toimintatapa, josta voi poiketa vain erityisessä tilanteessa.

Ihmiskauppaan on puututtava kysyntää vähentämällä

Euroopan komissio julkaisi keväällä 2021 uuden ihmiskaupan vastaisen strategian vuosille 2021–2025. Ihmiskauppa on vaikea ja piiloutuva ilmiö, ja siihen puuttuminen edellyttää eri tapoja toimia – ihmiskaupan ennaltaehkäisyn, uhrien suojelun sekä tehokkaan rikos- ja oikeusprosessin. Ihmiskauppadirektiivin toimeenpano ei ole ollut riittävän tehokasta. Ihmiskauppa on edelleen EU:ssa merkittävä ihmisoikeusongelma. Sen kohteeksi joutuu tuhansia ihmisiä, etenkin naisia ja lapsia, ja rikollisten saama rahallinen hyöty on suuri. Tuomioiden määrä EU-tasolla on hyvin pieni suhteessa ihmiskaupan arvioituihin määriin.

Strategian mukaan komissio aikoo tehostaa ihmiskauppadirektiivin toimeenpanon tukemista jäsenvaltioissa sekä arvioida direktiivin toimivuutta. Yhtenä keskeisenä osana direktiivin muutoksissa strategiassa on nostettu esiin kysynnän vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet. Ihmiskauppadirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on harkittava ihmiskaupan uhrin palveluiden käytön kriminalisointia:

Ihmiskaupan ehkäisemisen ja torjunnan tehostamiseksi kysyntää hillitsemällä jäsenvaltioiden on harkittava toimenpiteiden toteuttamista sellaisten palvelujen käytön kriminalisoimiseksi, joissa on kyse 2 artiklassa tarkoitetusta hyväksikäytöstä, kun tiedetään, että palvelun tarjoaja on 2 artiklassa tarkoitetun rikoksen uhri. (Direktiivi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta, 2011/36/EU, 18 artikla, 4 kohta)

Strategiassa komissio nostaa esiin mahdollisuuden muuttaa direktiiviä siten, että jäsenvaltioiden oman harkinnan sijaan niiden tulisi kriminalisoida palveluiden käyttö, kun niitä tarjoava henkilö on ihmiskaupan uhri. Käytännössä tavoite olisi puuttua tehokkaammin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvään ihmiskauppaan. Etyjin ihmiskaupan vastaisen työn erityisedustajan toimiston julkaiseman katsauksen mukaan kysyntään on puututtava, jotta ihmiskauppailmiötä voidaan torjua tehokkaasti.

Suomessa seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö on jo kriminalisoitu, jos ostajan on ollut syytä epäillä henkilön olevan parituksen tai ihmiskaupan uhri. Vuoden 2015 lakimuutosten myötä seksin ostamisesta parituksen tai ihmiskaupan uhrilta tuli rangaistavaa myös tuottamuksellisena, eli huolimattomuudesta tehtynä. Aiemmin rangaistavaa oli, jos seksin ostaja tiesi henkilön olevan parituksen tai ihmiskaupan uhri. Nyt riittää, jos ostajalla on ollut syytä epäillä sitä.

Lainmuutoksen tavoitteena oli suojata paremmin parituksen ja ihmiskaupan uhreja. Rikoslain säännöstä seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä sovelletaan kuitenkin vain harvoin. Viimeisten vuosien aikana näitä koskevien rikosilmoitusten määrä on ollut vuositasolla alle 10. Syyttäjälle rikosasia etenee vielä harvemmin – vuonna 2015 näitä eteni syyttäjälle neljä, vuonna 2017 seitsemän, vuosina 2016, 2017, 2019 ja 2020 ei yhtään. Tuomioiden osalta vuosi 2018 tekee tilastoissa poikkeuksen, sillä silloin oikeudessa tuomittiin 11 henkilöä seksikaupan kohteena olevan hyväksikäytöstä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää huolestuttavana, että seksikaupan kohteena olevan hyväksikäyttöä koskevia tutkintoja jätetään aloittamatta esimerkiksi resurssisyistä. Voidaankin todeta, että seksikaupan kohteita hyväksikäyttävät henkilöt pystyvät toimimaan vailla kiinni jäämisen ja

rangaistuksen pelkoa. Ihmiskaupan vastaisessa työssä on vahvistettava kysyntään puuttumista ja saatettava hyväksikäyttäjät rikosoikeudelliseen vastuuseen päätekijöiden lisäksi.

5. Oikeusturvaa on kehitettävä ulkomaalaislain mukaisissa menettelyissä

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimissä (Euroopan neuvoston ja YK:n) on tällä hetkellä vireillä 21 valitusta Suomea vastaan, joissa valvontaelin on pyytänyt Suomea keskeyttämään maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon. Nämä keskeytykset koskevat 58 henkilöä, joista useita lapsia. Asiat liittyvät yleensä palautuskiellon loukkauksen vaaraan tai lapsen edun huomioimiseen käännytys- tai karkotuspäätöksen yhteydessä. Suuri määrä keskeyttämisiä viittaavat varsin tiukkaan oikeuskäytäntöön hallintotuomioistuimissamme esimerkiksi palautuskiellon soveltamisen osalta ulkomaalaislain mukaisissa asioissa. Valtuutetun eduskuntakertomuksessa käsitellään ongelmallisia käytäntöjä maastapoistamistilanteissa, ja nostetaan esiin huoli oikeusturvasta ja perus- ja ihmisoikeuksien, ml. palautuskiellon, soveltamiskäytännöstä.

Ulkomaalaislaki säätelee, milloin esimerkiksi turvapaikka- tai oleskelulupahakemukseen saatu kielteinen päätös, johon sisältyy maastapoistaminen, on täytäntöönpantavissa ja henkilö saadaan näin ollen poistaa poliisitoimin maasta. Yleensä maastapoistamispäätös voidaan panna täytäntöön jo ennen kuin sitä koskeva valitus on lainvoimaisesti ratkaistu. Maastapoistamistilanteeseen liittyy usein muiden perus- ja ihmisoikeuksien lisäksi myös palautuskiellon arviointi. Palautuskielto on ehdoton ja sen mukaan ketään ei tule palauttaa alueelle, jossa hän on vaarassa joutua esimerkiksi kidutetuksi tai epäinhimillisen, halventavan tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi.

Valitusmenettelyn yhteydessä hallinto-oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta voi hakea maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon väliaikaista kieltämistä. Ulkomaalaislaissa säännellään vaihtelevasti siitä, missä ajassa tuomioistuimen pitää ratkaista sille tehty hakemus. Monimutkainen sääntely aiheuttaa epäselvyyttä ja epävarmuutta maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuuden ajankohdan määrittelyyn sekä siihen liittyviin oikeuksiin.

Maastapoistamisen lisäksi päätöksen täytäntöönpantavuuden ajankohtaan on tällä hetkellä sidottu myös muita turvapaikanhakijan oikeuksia. Vastaanottopalvelut lakkaavat tietyissä tilanteissa maastapoistamispäätöksen tultua täytäntöönpantavaksi, minkä lisäksi työteko-oikeuden kesto on kytketty päätöksen täytäntöönpantavuuden ajankohtaan. Näiden useiden merkittävien oikeuksien vuoksi, tulee täytäntöönpantavuuden ajankohdan olla selkeästi määritelty.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ulkomaalaislain maastapoistamisen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä tulee yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa säätämällä, ettei käännytys- tai karkotuspäätöstä voida panna täytäntöön ennen kuin täytäntöönpanokieltoa koskeva hakemus on ratkaistu. Lisäksi valtuutettu katsoo, että hallintotuomioistuinten tulisi ratkaista täytäntöönpanokieltoa koskeva hakemus aina kirjallisesti, jotta sekä poliisi että valittajan oikeudellinen avustaja tietävät, että tuomioistuin on arvioinut asian. Valtuutettu katsoo myös, että palautuskiellon näkökulmasta poliisin tulisi myös olla tietoinen valitusasiassa tehdyistä mahdollisista uusista täytäntöönpanokieltohakemuksista.

Kansainvälisissä sopimuksissa taattujen perus- ja ihmisoikeuksien tunnistamiseen kansallisessa päätöksenteossa tulee kiinnittää erityistä huomiota, ulkomaalaislain 1 § mukaisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kehottaa sisäministeriötä ulkomaalaislain uudistamishankkeessa erityisesti arvioimaan sopimusvalvontaelinten Suomelle antamien maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa koskevien väliaikaisratkaisujen sekä valvontaelinten yleiskommenttien merkitystä ja tarpeita täsmentää kansainvälisten sopimusvelvoitteiden merkitystä kansallisessa päätöksenteossa.

5. Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut viime vuosina uusia tehtäviä, ja näihin jonkin verran resursseja. Valtuutetun laajin tehtävä - yhdenvertaisuuslain valvonta - on kuitenkin lain voimassaolon aikana laajentunut huomattavasti, mutta valtuutetun resursseja ei ole vastaavasti lisätty. Lain suunnitelmallinen valvonta, myös ennakoivasti ja oma-aloitteisen valvonnan kautta, on tärkeä osa tehtäväämme, mutta jää tällä hetkellä valitettavan pieneksi osaksi työtämme. Toimiva valvonta edellyttää myös syrjintäyhteydenottojen joutuisaa ja perusteellista käsittelyä, niin että syrjinnän uhri ja kaikki toimijat voivat luottaa siihen, että valtuutettu pystyy tehokkaasti puuttumaan syrjintään. Tämän kertomuksen käsittelyn yhteydessä on siten myös toivottavaa, että eduskunta ottaa kantaa valtuutetun lisääntyneen työmäärän edellyttämiin resursseihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Liite: Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset eduskunnalle